

LA ESCALA LOCAL EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

BEGOÑA CUETO

Departamento de Economía Aplicada

Universidad de Oviedo

Resumen

El marco regulatorio de las políticas de empleo incluye la dimensión local en su definición, pero no deja claro cuál es el papel de las entidades locales, que han llevado a cabo políticas activas de mercado de trabajo mediante el logro de acuerdos con las comunidades autónomas.

En este artículo se reflexiona sobre el papel de las entidades locales. Su ventaja derivada del mejor conocimiento de los problemas concretos del territorio se reduce si tenemos en cuenta el pequeño tamaño de muchos municipios y la dificultad de llevar a cabo políticas propias. La coordinación entre las distintas administraciones es una condición indispensable para que el ciudadano pueda tener acceso a servicios de empleo eficientes de manera que mejoren sus posibilidades de inserción laboral.

PALABRAS CLAVE: políticas de empleo, servicios de empleo, políticas activas del mercado de trabajo, descentralización, entidades locales.

Abstract

The Spanish regulatory framework for employment policies includes the local dimension in its definition. However, it is not clear what the role of local authorities is, even though they have implemented active labour market policies by reaching agreements with the autonomous communities.

This article is intended to reflect on the role of local authorities. Its advantage, resulting from its better knowledge on specific problems of the territory, diminishes considering the small size of many municipalities and the difficulties they face when implementing their own policies. Coordination between different administration levels is a necessary condition for citizens to have access to efficient employment services in order to improve their chances of employment.

KEY WORDS: employment policies, local authorities, active labour market policies, decentralization, public employment service

Resum

El marc regulador de les polítiques d'ocupació inclou la dimensió local en la seva definició , però no deixa clar quin és el paper de les entitats locals , que han dut a terme polítiques actives de mercat de treball mitjançant l'assoliment d'acords amb les comunitats autònomes . En aquest article es reflexiona sobre el paper de les entitats locals . El seu avantatge derivat del millor coneixement dels problemes concrets del territori es redueix si tenim en compte la petita grandària de molts municipis i la dificultat de dur a terme polítiques pròpies. La coordinació entre les diferents administracions és una condició indispensable perquè el ciutadà pugui tenir accés a serveis d'ocupació eficients de manera que millorin les seves possibilitats d'inserció laboral .

PARAULES CLAU: polítiques d'ocupació, serveis d'ocupació, polítiques actives del mercat de treball, descentralització, entitats locals.

Introducción

Las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) son instrumentos cuyo objetivo es mejorar las posibilidades de inserción laboral de las personas desempleadas o reducir la posibilidad de perder el empleo de los ocupados. En España, desde los años noventa del pasado siglo, las competencias en materia de orientación y formación de los trabajadores se han descentralizado hacia las comunidades autónomas. Así, son éstas las responsables de gestionar las subvenciones estatales de fomento de empleo y formación profesional, las escuelas taller y casas de oficios y las políticas activas de empleo en torno a itinerarios de atención personalizada a los demandantes de empleo.

Antes de la descentralización territorial en materia de gestión de políticas activas de empleo, la Administración Local intervenía pero no con competencias propias, sino dependiendo de la actuación del entonces Instituto Nacional de Empleo, INEM. Después de la descentralización de competencias, son las Comunidades Autónomas las responsables de la gestión de las políticas activas de empleo. De acuerdo con la Constitución y la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, las Entidades Locales no tienen atribuida ningún tipo de competencia en materia de política de empleo. La Ley de Empleo de 2003 tampoco recoge ningún artículo que modifique las funciones de la Administración Local en materia de política de empleo. Pero sí señala que las Comunidades Autónomas pueden tener en cuenta la “dimensión local de la política de empleo”¹.

En definitiva, el papel de la Administración Local en el ámbito de la política de empleo es, cuanto menos, poco claro. La normativa señala que la dimensión local debe tenerse en cuenta, de manera que las políticas de empleo se adapten a las necesidades del territorio, pero no se cita a los Entes Locales a la hora de enumerar los actores responsables de la mejora de la situación del Empleo (Gobierno, Comunidades Autónomas e interlocutores sociales). No obstante, a pesar de que la regulación no

¹ Nieto (2012) revisa el marco competencial de las políticas de empleo en España, analizando el papel de las entidades locales.

otorgue un papel a las Entidades Locales, durante los últimos años, son muchas las que han llevado a cabo políticas de empleo mediante la firma de acuerdos con las comunidades autónomas.

Fortalezas y debilidades de la dimensión local de la política de empleo

En este artículo debatiremos sobre qué dimensión puede ser más adecuada para la gestión de las políticas de empleo. Los argumentos a favor de la descentralización se basan en que la existencia de disparidades regionales hace necesaria la definición de políticas acordes a las características de cada territorio. Los Entes Locales pueden tener un mejor conocimiento de las condiciones locales, de manera que se puede atender a las necesidades específicas mediante el diseño de programas adecuados para atender cada una de esas necesidades. En el caso español, numerosos estudios han puesto de manifiesto la existencia de disparidades espaciales muy intensas, en términos de tasas de paro, características de las personas desempleadas y dinamismo económico.

La desventaja en la descentralización recae en la pérdida de control por parte de la autoridad central sobre las actuaciones de cada territorio, que puede llevar a la falta de integración. Debemos tener en cuenta que la movilidad es una de las características del mercado de trabajo. Ello implica que un porcentaje relevante de trabajadores vive en un municipio distinto a aquel en el que trabaja o que las personas desempleadas buscan empleo en un área más amplia que el municipal. Es decir, las fronteras administrativas no se corresponden con los de los mercados de trabajo. En el ámbito de la economía laboral y regional, aparecen los denominados “mercados locales de empleo”, para definir áreas en las que la mayor parte de las personas viven y trabajan o tienen su empresa y buscan trabajadores. Estas áreas se corresponden en pocos casos con algún nivel de la administración (ya sea local o regional). En este sentido, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno resulta imprescindible.

Además, en el caso español, debemos tener en cuenta que, habitualmente, identificamos la escala local con lo municipal. Este hecho supone una complicación por el pequeño tamaño de una gran mayoría de municipios. Según los datos del padrón municipal, el 60,5% tiene menos de mil habitantes y un 23,4% entre mil y cinco mil

habitantes. En estos municipios, resultaría muy difícil llevar a cabo políticas de empleo. En los municipios grandes, las estructuras administrativas pueden tener los recursos necesarios para llevar a cabo programas de empleo propios. Tanto los recursos financieros con los que financiarlos, como los recursos humanos que los diseñen e implementen. Es más, en algunos municipios o ciudades de gran tamaño, puede ser necesario descender a nivel de distrito porque las diferencias entre zonas también pueden ser suficientemente intensas como para desarrollar medidas distintas. En cambio, en municipios pequeños, es difícil presuponer la existencia de los recursos – financieros y humanos- necesarios para desarrollar estas políticas. En general, se opta por crear estructuras supramunicipales, tales como consorcios o mancomunidades, de manera que la unión permita poner en funcionamiento medidas propias.

Tipos de políticas activas y nivel de intervención

Las políticas activas de mercado de trabajo comprenden una amplia gama de instrumentos. Bajo esta denominación se incluyen acciones de formación para trabajadores ocupados y desempleados, subvenciones a la contratación, acciones de orientación a parados, programas de creación directa de empleo, acciones de apoyo al autoempleo y a emprendedores, entre otras. Esta variedad implica que objetivos e instrumentos sean diferentes y que la dimensión local puede tener fortalezas en algunos de los programas y debilidades en otras.

Las entidades locales pueden tener una gran ventaja a la hora de atender a los colectivos con mayores dificultades de integración laboral. Estos grupos pueden tener como primer referente “lo local” a la hora de buscar ayuda. Debemos de tener en cuenta que estos colectivos suelen tener poca información sobre el mercado de trabajo en general y sobre los instrumentos de apoyo a su alcance. Por tanto, la labor de asesoramiento resulta imprescindible y muy valiosa. Las entidades locales pueden constituirse como el punto de contacto de la población desempleada con la administración -independientemente de su nivel- y, por tanto, en la puerta de entrada a actuaciones que constituyan una forma de mejorar la inserción laboral.

En cambio, por ejemplo, el apoyo mediante subvenciones a empresas puede conducir a la competencia entre los territorios. Si todos los municipios ofrecen algún tipo de ayuda para la instalación de empresas, estos recursos no generarán ningún efecto diferencial. El resultado es que la competencia para atraer a empresas puede terminar perjudicando a algunas áreas sin que la mejora sea sustancial para otras, de manera que, en el conjunto, se produzca una pérdida.

Las oficinas públicas de empleo

El SPE dispone de una red territorial propia. En la actualidad, el volumen de recursos del SPE resulta insuficiente para atender al volumen de parados de nuestro país. La falta de información sobre el número de orientadores laborales en cada oficina, nos impide realizar un cálculo exacto, pero los datos que muestra OCDE (2014) suponen que cada orientador atendería a 269 parados. Esta cifra se sitúa muy por encima de los 49 de Alemania, 36 de Dinamarca o 22 de Reino Unido.

Contamos con 732 oficinas distribuidas por todo el territorio nacional. Dado el número actual de parados registrados, esta distribución implica que cada oficina atiende, en media, a más de siete mil personas en el último año. Las diferencias entre comunidades autónomas y entre provincias son muy amplias. Como muestran Cueto y Suárez (2015), mientras que en unos territorios la cifra no llega a cinco mil, en otros supera diez mil. Debemos tener en cuenta, además, que la congestión en algunas oficinas urbanas, en zonas muy pobladas, será muy superior a la de zonas con menos población.

En definitiva, contamos con oficinas de empleo dependientes de los servicios públicos de empleo autonómicos y también se pueden tener servicios de empleo a nivel local. Además, debemos tener en cuenta las estructuras que ONG y otros organismos puedan poner a disposición de empresas y trabajadores. Lo que, en principio, puede constituir una amplia gama de servicios puede acabar generando confusión si no hay una suficiente coordinación entre los distintos programas. Es decir, la intervención de distintos niveles de gobierno, sin una coordinación adecuada, puede acabar

repercutiendo negativamente en los usuarios por la dispersión de los medios a los que puede acudir y que ésta cause confusión.

Discusión y conclusiones

Las entidades locales pueden tener una ventaja comparativa frente a la administración regional y nacional a la hora de detectar los principales problemas relacionados con su estructura productiva, las necesidades de empresas y trabajadores. Su cercanía al ciudadano hace que normalmente sean la primera administración a la que se acude en busca de ayuda ante la existencia de problemas de empleabilidad o de exclusión laboral y/o social. Esta ventaja se traduce en que deberían ser parte importante del diseño e implementación de las políticas de empleo. Más aún en un país como España, con importantes diferencias territoriales en términos de empleo y paro.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que si identificamos entidad local con municipio, nos encontramos con una elevada heterogeneidad. Tenemos pocos municipios de gran tamaño mientras que la gran mayoría tienen una población inferior a cinco mil habitantes. En este caso, el tamaño resulta importante por, al menos, dos razones. En primer lugar, porque se relaciona directamente con la existencia de recursos financieros y humanos para llevar a cabo las políticas. Y, en segundo lugar, porque la escala municipal no se corresponde con el área en el que las empresas actúan y las personas trabajan o buscan empleo. La movilidad en el mercado de trabajo implica que muchos trabajadores pueden vivir en un municipio distinto al que trabajan. Se crean mercados locales de empleo en el que puede haber varios municipios formando parte de los mismos. En estos casos, las administraciones implicadas deberían colaborar para mejorar la situación de desempleados y ocupados, independientemente de que 'sólo' vivan o trabajen en el municipio del que son responsables.

Que las entidades locales conocen mejor las necesidades de su área de influencia es cierto, pero también lo es que puede faltar una visión de conjunto necesaria para el desarrollo de una política de empleo global. La coordinación entre las entidades implicadas en el desarrollo de una política, desde su diseño hasta la ejecución, resulta

imprescindible para que las políticas de empleo lleguen al mayor número de personas posible, de la forma más eficiente posible.

En definitiva, una gran mayoría de ciudadanos no sabe si el servicio o programa de empleo que demandan está siendo realizado por la administración local, regional o nacional. Aunque suene demagógico, lo realmente importante es que los desempleados tengan acceso a medidas de empleo eficientes, que contribuyan a mejorar sus posibilidades de vuelta al empleo.

Bibliografía

Cueto, B. y Suárez, P. (2015): “El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las Comunidades Autónomas”. Ejemplar dedicado a: Crisis salarial, paro y desigualdades. ¿Cuál es el futuro del empleo?, coordinado por García-Serrano, C. *Ekonomiaz-Revista Vasca de Economía*, Nº 87, en prensa.

Nieto (2012): “La dimensión local de las políticas activas de empleo. Una revisión competencial tras la aprobación de la estrategia española de empleo 2012-2014”. *TemasLaborales*, nº 114, pp. 119-146.

OECD (2014): *OECD Economic Surveys: Spain*. Paris: OECD.